República Dominicana
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA

SENTENCIA TC/0234/14

Referencia: Expediente núm. TC-01-2013-0052, relativo a la acción de directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Esteban Cedano Castro, Carlos Vinicio Pineda Reyes, Luis Manuel Richiez Peralta, Luis Castro Pierre, Pedro Julio Mercedes Guerrero y Daniel Enrique Pérez Guerrero contra el acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana (COAAROM), del veinticuatro (24) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998) y el literal h) del artículo núm. 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la COAAROM.

En el municipio Santo Domingo Oeste, provincia Santo Domingo, República Dominicana, a los veinticinco (25) días del mes de septiembre del año dos mil catorce (2014)

El Tribunal Constitucional, regularmente constituido por los magistrados Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta, presidenta en funciones; Lino Vásquez Samuel, segundo sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández, Justo Pedro Castellanos Khoury, Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Rafael Díaz

Filpo, Víctor Gómez Bergés, Wilson S. Gómez Ramírez, Katia Miguelina Jiménez Martínez e Idelfonso Reyes, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 185 de la Constitución, 9 y 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), dicta la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES

1. Descripción del texto legal impugnado

1.1. Los accionantes interponen la presente acción directa de inconstitucionalidad contra el acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98 del veinticuatro (24) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998), la cual tiene como objetivo esencial crear la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana (COAAROM), así como también contra el literal h) del artículo 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la referida COAAROM.

1.2. La Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), dispone, en su artículo núm. 6, lo siguiente: “La Corporación será dirigida por un Consejo de Directores, que estará integrado de la siguiente manera: (…) Los legisladores de la provincia de La Romana”.

1.3. El literal h) del artículo núm. 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de la Romana (COAAROM) establece como sigue:

(…) El Consejo de Directores será el organismo superior directivo de COAAROM de conformidad a lo establecido por la ley de fecha 8 de junio de 1998, que crea la Corporación de Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM) y estará integrada por: (…) h) Los legisladores de la Provincia de La Romana.

2. Pretensiones de los accionantes

2.1. Los accionantes pretenden lo siguiente:

Admitir, tanto en la forma como en el fondo, la presente acción directa de inconstitucionalidad, por haber sido formalizada de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales que rigen la materia; Declarar el acápite h) del artículo 6 de la Ley No. 385-98 del 24 de julio de 1998, promulgada el 18 de agosto de 1998, no conforme con el artículo 77.3 de la Constitución de la República; Pronunciar la nulidad del acápite h) del artículo 6 de la Ley No. 385-98 del 24 de julio de 1998, promulgada el 18 de agosto de 1998; Pronunciar la nulidad de la disposición conexa a dicho artículo, contenida en el acápite h) del artículo 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de la Romana (COAAROM), cuya anulación resulta evidentemente necesaria por ser conexa y por reproducir la disposición inconstitucional de la Ley No. 385-98; Declarar el presente procedimiento libre de costas de conformidad con las disposiciones del artículo 7.6 de la referida Ley No. 137.11, del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales; Ordenar la comunicación, por secretaría de la presente instancia y de la sentencia a intervenir, a la parte accionante, a la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de la Romana (COAAROM, y a la Procuraduría

General de la República; Ordenar la comunicación, por secretaría, de la presente instancia y de la sentencia a intervenir al Congreso Nacional, para cumplir con las formalidades establecidas en el párrafo II del artículo 49 de la Ley Orgánica No. 137-11, que prescribe la notificación de la sentencia que acoge la inconstitucionalidad al órgano de donde emanó la norma impugnada; Ordenar, que en todas las publicaciones oficiales de la Ley No. 385-98, que crea la Corporación de Acueductos y Alcantarillados de la Romana (COAAROM), y sus modificaciones, se consigne la declaración en inconstitucionalidad y la identificación de la sentencia que le declaró como tal, a fin de cumplir con la formalidad del párrafo III, del artículo 49 de la referida Ley Orgánica No. 137-11 del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; Disponer la publicación de la sentencia a intervenir en el Boletín Constitucional.

3. Infracciones constitucionales alegadas

3.1. Los impetrantes invocan la declaratoria de inconstitucionalidad de la indicada ley, contra la cual se formula alegada violación a los artículos núm. 6 y 77, numeral 3, de la Constitución de la República, cuyos textos prescriben lo siguiente:

Artículo 6.- Supremacía de la Constitución. Todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución, norma suprema y fundamento del ordenamiento jurídico del Estado. Son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o acto contrarios a esta Constitución

Artículo 77.- Elección de las y los legisladores. La elección de senadores y diputados se hará por sufragio universal directo en los términos que establezca la ley.

3.-) Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades.

4. Hechos y argumentos jurídicos de los accionantes

4.1. Los impugnantes fundamentan su acción directa de inconstitucionalidad, entre otros motivos, en los siguientes:

4.1.1. Mediante la Ley núm. 385-98 del veinticuatro (24) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998), promulgada por el Poder Ejecutivo el dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998), se crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana, institución que tiene como función principal la administración, operación y mantenimiento del acueducto y alcantarillado de dicha provincia, al mismo tiempo coordinará y ejecutará las demás actividades afines con su función principal.

4.1.2. Que la Ley núm. 385-98 en su artículo núm. 6, acápite h), alegadamente violó normas esenciales establecidas en el artículo núm. 77.3 de la Constitución, en virtud de que los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público, salvo la labor docente.

4.1.3. Que los legisladores de la provincia La Romana se encuentran afectados por la negativa constitucional plasmada en el artículo núm. 77.3 de la Constitución de la República, que hace incompatible el ejercicio de la función legislativa con cualquier otra función o empleo público. Por ende, estos no

pueden formar parte del Consejo de Directores de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM).

4.1.4. Además, que en adición a la clara imposibilidad de las funciones del legislador con las de cualquier otra función y empleo del Estado, en la parte infine del artículo núm. 77.3, al establecerse que "la Ley regula el régimen de otras incompatibilidades", se deduce que lo que la Constitución permite es regular mediante ley el régimen de incompatibilidades que pesan sobre los legisladores.

4.1.5. Asimismo, detallando lo que establece el artículo núm. 6 de la Constitución, podemos percatarnos claramente del resultado anulatorio que posee dicho texto, en virtud de la incompatibilidad constitucional existente en la especie entre el artículo núm. 77.3 y el acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, ya que "todas las personas y los órganos que ejercen potestades públicas están sujetos a la Constitución", derivándose la consecuencia de que tal contradicción debe ser sancionada con la nulidad de la ley o parte de la ley, como se manifiesta en la parte in fine del artículo núm. 6 de la Constitución, que establece que "son nulos de pleno derecho toda ley, decreto, resolución, reglamento o actos contrarios a esta Constitución".

5. Intervenciones oficiales

En el presente caso intervinieron y emitieron opinión el procurador general de la República, la Cámara de Diputados y el Senado de la República.

5.1. Opinión del procurador general de la República

5.1.1. El procurador general de la República, en su opinión del veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), solicita al Tribunal Constitucional que se

declare admisible la presente acción directa de inconstitucionalidad interpuesta por los señores Esteban Cedano Castro, Carlos Vinicio Pineda Reyes, Luis Manuel Richiez Peralta, Luis Castro Pierre, Pedro Julio Mercedes Guerrero y Daniel Enrique Pérez Guerrero contra el acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), del veinticuatro (24) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998), por supuesta violación a los artículos núm. 6 y 77.3 de la Constitución de la República, en virtud de lo establecido en el citado artículo de la Constitución de la República, por el hecho de que los congresistas de la provincia La Romana no pueden formar parte de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), ya que esto implicaría una franca violación al principio de supremacía constitucional que sujeta a todos los organismos y personas que realizan funciones públicas.

5.1.2. En ese sentido, el Ministerio Público solicita lo siguiente:

> *UNICO: Que procede admitir la presente acción directa de inconstitucionalidad por haber sido interpuesta contra una disposición de interés general, toda vez que la misma integra el órgano directivo de una institución de servicio público; y en consecuencia, procede que dicha acción directa de inconstitucionalidad sea declarada con lugar, así como el artículo 6 h) de la ley 385-98 y el artículo 2 del Reglamento Interno de la Corporación de Acueducto y Alcantarillados de la Romana, sean declarados no conformes con la Constitución de la República.*

5.2. Opinión del Senado de la República

5.2.1. El Senado de la República, en su opinión remitida mediante el Oficio núm. 000333 del cinco (5) de agosto de dos mil trece (2013), expresó que ese órgano legislativo cumplió con el mandato constitucional y reglamentario al momento de sancionar el proyecto de ley mediante el cual se crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana (COAAROM), por lo que, en cuanto al trámite, estudio y sanción de dicha iniciativa no se infringió ninguno de los procedimientos constitucionales establecidos.

5.3. Opinión de la Cámara de Diputados

5.3.1. La Cámara de Diputados de la República Dominicana, en su opinión del siete (7) de febrero de dos mil catorce (2014), manifestó que luego de ponderar la presente acción directa de inconstitucionalidad, ha podido comprobar que los accionantes en su instancia no han aportado las pruebas documentales que demuestren que poseen un interés legítimo y jurídicamente protegido; en tal virtud, dicha acción directa de inconstitucionalidad debe ser declarada inadmisible, debido a que la falta de calidad es una de las principales causas de inadmisibilidad ante cualquier acción.

5.3.2. Por tales motivos, la Cámara de Diputados de la República es de opinión:

> *Acoger el presente escrito de conclusiones, con motivo de la acción directa en inconstitucionalidad interpuesta por el señor ESTEBAN CEDANO CASTRO Y COMPARTES contra el acápite h) del artículo 6, de la Ley No. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana (COAAROM), por supuesta violación de los artículos 18 de la Constitución del 20 de agosto de 1994 y el artículo 77.3 de la actual Constitución, por estar conforme al derecho; Declarar inadmisible la acción directa de inconstitucionalidad*

interpuesta por el señor ESTEBAN CEDANO CASTRO Y COMPARTES contra el acápite h del artículo 6, de la Ley No. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Romana (COAAROM), por supuesta violación de los artículos 18 de la Constitución del 20 de Agosto de 1994 y el artículo 77.3 de la actual Constitución, en razón de que no han demostrado tener un interés legítimo y jurídicamente protegido, a raíz de lo que establecen el artículo 185 de la Constitución y el artículo 37 de la Ley No. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales; Declarar el proceso libre de costas, en razón de la materia.

6. Celebración de audiencia pública

6.1. Este tribunal constitucional, en atención a lo dispuesto en el artículo núm. 41 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), que prescribe la celebración de una audiencia pública para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, procedió a celebrar la misma el día siete (7) de febrero de dos mil catorce (2014). En dicha audiencia comparecieron las partes, quedando el expediente en estado de fallo.

7. Pruebas documentales

7.1. En el trámite de la presente acción directa de inconstitucionalidad, los documentos depositados por las partes son los siguientes:

1. Acto núm. 896/2013 del veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013), instrumentado por el ministerial Carlos Vladimir Rodríguez Díaz, alguacil ordinario del Juzgado de Paz Especial de Tránsito del municipio La

Romana. Mediante dicho acto, los accionantes, en ejercicio del derecho ciudadano previsto en el artículo núm. 22.4 de la Constitución de formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto. Se les denuncia a los legisladores la inconstitucionalidad del acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98.

2. Acto núm. 897/2013 del veinticinco (25) de junio de dos mil trece (2013), instrumentado por el ministerial Carlos Vladimir Rodríguez Díaz, alguacil ordinario del Juzgado de Paz Especial de Tránsito del municipio La Romana. En dicho acto se solicita al presidente del Consejo de Directores de la COAAROM abstenerse de convocar al referido consejo.

3. Certificación emitida por la Secretaría del Consejo de Directores de la COAAROM, en el cual se hace constar quiénes son los miembros del referido consejo. Comprobar que los miembros del 9 al 12 son los legisladores de La Romana.

4. Certificación emitida por la Secretaría del Consejo de Directores de la COAAROM el veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013), en la cual se hace constar quiénes son los miembros del referido consejo. Comprobar que los miembros del Consejo reciben una dieta de diez mil pesos dominicanos (RD$10,000.00) por mes, lo cual fue aprobado mediante resolución del once (11) de febrero de dos mil doce (2012).

5. Copia certificada del Acta núm. 70, levantada en la sesión del Consejo de Directores de la COAAROM del once (11) de febrero de dos mil once (2011), en la cual aparecen los legisladores de la provincia La Romana firmando como miembros del Consejo.

6. Copias de las comunicaciones del veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013), emitidas en respuesta a una consulta presentada por la senadora Amarilis Santana, sobre una participación o no como miembro del Consejo de Directores de la COAAROM, las cuales se describen a continuación:

a. El consultor jurídico del Senado de la República emite su opinión a la senadora Amarilis Santana. Comprobar que dicho organismo da constancia de la incompatibilidad de las funciones de legislador y miembro del consejo de directores de una institución pública por contravenir la función fiscalizadora del legislador prevista en el artículo núm. 93.2 de la Constitución.

b. El Departamento Técnico de Revisión Legislativa del Senado de la República mediante Comunicación núm. DETEREL 170/2013 del veinticuatro (24) de junio de dos mil trece (2013), en la cual dicho departamento opina que resultan incompatibles las funciones de fiscalización de los legisladores prevista por el artículo núm. 80 de la Constitución con las funciones de miembros de cualquier institución.

7. Lista de los cheques emitidos por COAAROM a favor de miembros del Consejo de Directores.

8. Comunicación del diecisiete (17) de junio de dos mil trece (2013), suscrita por el diputado Plutarco Pérez, dirigida al Sr. Benjamín Martínez Cepeda, en su condición de presidente del Consejo de Directores de la COAAROM.

9. Copia de la Ley núm. 385-98 del veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

10. Copia del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la COAAROM.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

8. Competencia

8.1. Este tribunal constitucional tiene competencia para conocer de las acciones directas de inconstitucionalidad, en virtud de lo que disponen los artículos núm. 185 de la Constitución Política del Estado y el 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

9. Legitimación activa

9.1. La legitimación activa en el ámbito de la jurisdicción constitucional es la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona física o jurídica, así como a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la Ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como accionantes.

9.2. Sobre la legitimación para accionar en inconstitucionalidad, el artículo núm. 185, numeral 1, de la Constitución de la República dispone:

> *Atribuciones. El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia: 1) Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de*

Diputados y de cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido (…).

9.3. En igual tenor, el artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, establece:

Calidad para Accionar. La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

9.4. Este tribunal, al interpretar las disposiciones vigentes que conceden calidad para accionar en inconstitucionalidad a los particulares, constata que en el presente caso, al tener la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana la atribución de manejar un recurso natural que, en virtud de lo dispuesto en el artículo núm. 15 de la Constitución, constituye un patrimonio nacional estratégico esencial para la vida humana y, siendo el consumo humano del agua prioritario sobre cualquier otro recurso, se encuentre clasificado como un derecho colectivo y difuso de los comprendidos en el artículo núm. 67.1 de la Constitución, los accionantes tienen calidad para accionar en la especie, máxime cuando la entidad encargada de establecer las políticas que deben ser observadas para la administración, suministro y mantenimiento del acueducto y alcantarillado es su Consejo Directivo.

9.5. Para cualquier demarcación es de vital importancia el manejo y suministro adecuado de agua potable para el desenvolvimiento normal de las actividades y de la salud de una comunidad, y siendo el Consejo de Directores el órgano de gobierno de la Corporación que tiene por funciones trazar las políticas públicas en orden al cumplimiento de sus objetivos y que goza de las

más amplias facultades de gestión de un recurso natural de primer orden, su composición impactaría directamente en las decisiones que se adopten respecto de un recurso natural al cual toda persona tiene derecho, razón que habilita a los accionantes a actuar en la especie.

10. Acogimiento de la acción. Sentencia exhortativa y de inconstitucionalidad diferida

10.1. En el presente caso los accionantes alegan, en síntesis, que al disponerse en el acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), así como en el literal h) del artículo núm. 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la COAAROM, la inclusión de "los legisladores de la provincia de La Romana" como integrantes del Consejo Directivo, se vulnera la prohibición de que los senadores y diputados puedan ocupar otras funciones o empleo público, dispuesta en el artículo núm. 77.3 de la Constitución de la República[1].

10.2. De conformidad con los objetivos y fines bajo los cuales ha sido creada la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), y al tratarse de una entidad con carácter autónomo, personalidad jurídica propia e independiente, destinada a garantizar el manejo idóneo y racional del suministro de agua potable en la comunidad de La Romana[2], se puede colegir que es un organismo autónomo y descentralizado, enmarcado en la estructura institucional administrativa que conforma al Poder Ejecutivo.

---

[1] Al momento de votarse la Ley núm. 385-98, la previsión constitucional que invocan los accionantes encontraba cabida en el artículo núm. 18 de la Constitución que regía: "Los cargos de Senador y de Diputado son incompatibles con cualquier otra función o empleo de la administración pública".

[2] Ver Tercer Considerando y artículos núm. 1 y 2 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM).

10.3. Los organismos autónomos y descentralizados son entidades dotadas de personalidad jurídica y administrativa propia, creadas por una ley a la cual se le atribuye una competencia general o territorial para realizar una función administrativa pública o fin público determinado, separada de la administración central pero sometida a su control y fiscalización.

10.4. En nuestro ordenamiento jurídico constitucional, la atribución para crear mediante ley esos tipos de organismos, en el contexto de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, viene dada por el artículo núm. 141 de la Constitución, el cual dispone:

> *La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector.*

10.5. La adopción de esa facultad de estructuración, a lo interno del organigrama administrativo que conforma el Poder Ejecutivo, de entidades u órganos autónomos y descentralizados, se da por ser ese uno de los medios de desconcentración de poder que le permite ser más eficiente en sus funciones administrativas de la cosa pública.

10.6. En ese sentido, al ser los órganos autónomos y descentralizados parte del conjunto de entidades que fiscaliza y controla el Poder Ejecutivo, en aplicación del principio de separación de poderes que está consignado en el artículo núm. 4 de la Constitución de la República Dominicana, se puede constatar que el constituyente ha consignado una prohibición para que los miembros de esos poderes no puedan realizar funciones distintas a las determinadas por la Constitución.

10.7. Por demás, debemos puntualizar que la consecuencia directa de la prohibición que trae consigo el principio de separación de poderes que se ha adoptado en el artículo núm. 4 antes citado, es lo que ha dado lugar al que el constituyente haya dispuesto de forma meridiana la reglamentación prohibitiva que está contenida en el artículo núm. 77.3 de nuestra Carta Fundamental, estableciendo al efecto que: "(…) 3) Los cargos de senador y diputado son incompatibles con otra función o empleo público , salvo la labor docente. La ley regula el régimen de otras incompatibilidades; (…)". De ahí que los senadores y diputados no pueden ejercer funciones o formar parte de organismos o entidades pertenecientes al Poder Ejecutivo o al Poder Judicial.

10.8. En esta línea de pensamiento, desde el esquema Kelseniano de división de funciones que se da a lo interno de la estructura de separación de poderes del Estado que se adopta en nuestra Constitución, el Poder Ejecutivo tiene la función de ejecutar las normativas generales que emanan del Poder Legislativo, las que le permiten realizar sus funciones políticas y administrativas, por lo que al confluir en la especie la función legislativa "legis latio" y la función ejecutiva "legis executio[3]", se genera la existencia de una contraposición de funciones, por cuanto no se permite que los senadores y diputados puedan participar en el cumplimiento de las actividades ejecutivo-administrativas que realiza el Poder Ejecutivo, salvo lo dispuesto en la Constitución para el necesario control recíproco entre los poderes públicos.

10.9. Por otra parte, desde la óptica de la doctrina administrativista, la incompatibilidad respecto del ejercicio de funciones de senador o diputado con otra función o empleo público fue establecida en la Constitución en función de preservar ciertos principios fundamentales reconocidos en ella. La

[3] Kelsen, Hans. **Teoría General del Derecho y del Estado**. Universidad Nacional Autónoma de México, Quinta reimpresión, México, D.F., 1995, p .303

norma prevista en el artículo núm. 77.3 procura garantizar la independencia e imparcialidad del servidor público, evitando el conflicto de intereses; y por el otro, se persigue que cada servidor del Estado se concentre de forma integral a la satisfacción de las demandas ciudadanas a partir de la gestión del servicio público para el cual ha sido designado, evitando el pluriempleo desproporcionado en el sector público, el cual impide la dedicación necesaria para ofrecer servicios de calidad (principio de eficacia)[4]. Además, las incompatibilidades de los funcionarios públicos son un instrumento en el que la promoción de la ética conecta con la lucha contra la corrupción[5].

10.10. Así las cosas, al disponerse tanto en el acápite h) del artículo núm. 6 de la referida ley núm. 385-98, así como en el literal h) del artículo núm. 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la COAAROM, la inclusión de los legisladores de la provincia La Romana, como miembros del Consejo de Directores que dirige y diseña la política de esa Corporación, se ha vulnerado los principios de separación de poderes y de la función pública, sustento de la prohibición expresa que tienen los legisladores de ocupar función pública en el ámbito administrativo, dispuesto en el artículo núm. 77.3 de la Constitución de la República Dominicana, por lo que tales disposiciones están viciadas de inconstitucionalidad. Además, el artículo núm. 93.2, letra f), pone a cargo de los congresistas la supervisión de todas las políticas públicas que implementen el gobierno y sus instituciones autónomas y descentralizadas, sin importar su naturaleza y alcance, lo cual hace inconciliables su función de supervisión (Congreso Nacional) con la de dirección (Consejo de Directores de la COAAROM).

---

[4] Artículo núm. 144 de la Constitución: *Régimen de Compensación. Ningún funcionario o empleado del Estado puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado, salvo la docencia. La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado, de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio*.

[5] Manuel Villoría Mendieta. Documentación sobre gerencia pública, del Subgrupo A1, Cuerpo Superior, especialidad de Administración General, de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Tema 5. Pág. 26.

10.11. En adición a lo anterior, las disposiciones contenidas en el acápite h) del artículo núm. 6 de la referida ley núm. 385-98, así como en el literal h) del artículo núm. 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la COAAROM, son incompatibles con la función de control y fiscalización que el artículo 246 de la Constitución de la República le ha conferido al Congreso Nacional sobre las aportaciones que pueda realizar el Estado dominicano a través de la concesión de bienes, derechos y recursos financieros a esa Corporación, incluidas aquellas contribuciones que puedan ser realizadas con cargo al Presupuesto Nacional[6].

10.12. El artículo núm. 47 de la Ley núm. 137-11 faculta a este tribunal a dictar sentencias interpretativas que van más allá de la dualidad tradicional (de desestimación o rechazo de la demanda en inconstitucionalidad). En el presente caso, se dan las condiciones para que este tribunal constitucional dicte una sentencia exhortativa y de inconstitucionalidad diferida, toda vez que la declaratoria de inconstitucionalidad *ex nunc* regiría desde el momento en que le sea notificada a las partes la presente sentencia, lo cual tendría por efecto inmediato la exclusión de cinco (5) de los miembros del actual Consejo de Directores de la COAAROM, sin que exista una normativa que trace las pautas para su reemplazo, salvo que el Congreso de la República, al momento de acogerse a la presente exhortación para que adecúe a la Constitución el artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), disponga que con los miembros que no son legisladores, el referido consejo operaría sin dificultades.

[6] Artículo núm. 5 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana.

10.13. En ese sentido, se adoptarán los recaudos para que después del pronunciamiento de la presente decisión, el vencimiento del plazo para la emisión de la normativa reparadora tenga como consecuencia la nulidad del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), así como del literal h) del artículo núm. 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la COAAROM, el cual se apoya en una disposición que este tribunal determina que es inconstitucional. De ahí, que se otorga al Congreso Nacional un plazo de dos (2) años, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, a fin de que legisle en orden de adecuar el artículo núm. 6 de la referida ley núm. 385-98.

Esta decisión, firmada por los jueces del tribunal, fue adoptada por la mayoría requerida. No figuran las firmas de los magistrados Milton Ray Guevara, presidente; Hermógenes Acosta de los Santos y Jottin Cury David, en razón de que no participaron en la deliberación y votación de la presente sentencia por causas previstas en la ley. Figura incorporado el voto disidente de la magistrada Leyda Margarita Piña Medrano, primera sustituta, presidente en funciones.

Por las razones de hecho y de derecho anteriormente expuestas, el Tribunal Constitucional

DECIDE:

PRIMERO: DECLARAR admisible, en cuanto a la forma, la acción directa de inconstitucionalidad incoada por los señores Esteban Cedano Castro, Carlos Vinicio Pineda Reyes, Luis Manuel Richiez Peralta, Luis Castro Pierre, Pedro Julio Mercedes Guerrero y Daniel Enrique Pérez Guerrero contra el acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación

del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), del veinticuatro (24) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998) y el literal h) del artículo núm. 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la COAAROM.

SEGUNDO: En cuanto al fondo, **DECLARAR** no conforme con la Constitución de la República el acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98, que crea la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM), y el literal h) del artículo núm. 2 del Reglamento Interno del Consejo de Directores de la COAAROM, por violentar los artículos núm. 77.3, 93.2, letra f), y 246 de la Constitución de la República.

TERCERO: DIFERIR los efectos de la inconstitucionalidad decretada por esta sentencia por el término de dos (2) años, contados a partir de su notificación, de conformidad con lo expuesto en el cuerpo de la misma.

CUARTO: EXHORTAR al Congreso Nacional para que en un plazo no mayor de dos (2) años, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, adecúe a la Constitución de la República el acápite h) del artículo núm. 6 de la Ley núm. 385-98.

QUINTO: DECLARAR el presente procedimiento libre de costa de conformidad con las disposiciones del artículo núm. 7.6 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

SEXTO: ORDENAR la comunicación de la presente sentencia, por Secretaría, para su conocimiento y fines de lugar, a los señores Esteban Cedano Castro, Carlos Vinicio Pineda Reyes, Luis Manuel Richiez Peralta, Luis Castro Pierre, Pedro Julio Mercedes Guerrero y Daniel Enrique Pérez

Guerrero, al Senado de la Republica Dominicana y a la Cámara de Diputados, así como a la Procuraduría General de la República.

SEPTIMO: DISPONER su publicación en el Boletín del Tribunal Constitucional en virtud del artículo núm. 4 de la referida ley núm. 137-11.

Firmada: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, Presidenta en funciones; Lino Vásquez Sámuel, Juez Segundo Sustituto; Ana Isabel Bonilla Hernández, Jueza; Justo Pedro Castellanos Khoury, Juez; Víctor Joaquín Castellanos Pizano, Juez; Rafael Díaz Filpo, Juez; Víctor Gómez Bergés, Juez; Wilson S. Gómez Ramírez, Juez; Katia Miguelina Jiménez Martínez, Jueza; Idelfonso Reyes, Juez; Julio José Rojas Báez, Secretario.

VOTO DISIDENTE DE LA MAGISTRADA LEYDA MARGARITA PIÑA MEDRANO

De conformidad con la disposición del artículo 30 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, que faculta a los jueces del Tribunal Constitucional a formular votos disidentes, tengo a bien señalar las razones jurídicas que justifican el ejercicio de mi voto en la presente decisión.

I. Alcance de este voto disidente

Nuestra discrepancia está circunscrita a la cuestión relativa a la legitimación activa de los accionantes, esto es, en determinar si éstos ostentaban el interés legítimo y jurídicamente protegido que exigen los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11 de dos mil once (2011).

II. Fundamento del voto disidente

Legitimación activa e interés jurídico. Distinciones conceptuales.

La decisión objeto del presente voto particular señala en su acápite 9, relativo a la legitimación activa, que los accionantes detentaban tal condición por el hecho de que la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM) tiene la atribución de administrar en dicha provincia el uso del agua, siendo este recurso natural de conformidad con el artículo 15 de la Constitución dominicana, un "patrimonio nacional estratégico de uso público", clasificado como un derecho colectivo y difuso entre los comprendidos en el artículo 67.1 de nuestro Pacto Fundamental, *razón por la cual los accionantes tienen calidad para accionar en la especie…siendo el Consejo de Directores el órgano de gobierno de la Corporación…su composición impactaría directamente en las decisiones que se adopten respecto de un recurso natural al cual toda persona tiene derecho, razón que habilita a los accionantes a actuar en la especie.*

La legitimación procesal activa es definida por el destacado jurista chileno Humberto Nogueira Alcalá (2004)[7] como *la capacidad procesal que le reconoce el Estado a una persona natural o jurídica, como asimismo a órganos o agentes del Estado, conforme establezca la Constitución o la ley, para actuar en procedimientos jurisdiccionales como demandantes, demandados, terceros o representantes de cualquiera de ellos.* Esta concepción es la que se reproduce fielmente en el párrafo 9.1 de la sentencia.

Es decir, la legitimación es una capacidad procesal, que reconoce el Estado a un sujeto de derecho conforme las normas jurídicas para intervenir en un

[7] Nogueira Alcalá, H. (2004). "La Legitimación Activa en los Procedimientos ante los Tribunales Constitucionales de América del Sur". Revista Ius et Praxis Año 10 Nº 2 : 197 - 223, 2004

proceso jurisdiccional. El caso que nos ocupa se refiere a las acciones directas de inconstitucionalidad, cuya legitimación para su interposición está configurada en los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11 de dos mil once (2011).

Estas disposiciones señalan:

a. Artículo 185.1 de la Constitución de la República:

> ***Artículo 185.- Atribuciones***. *El Tribunal Constitucional será competente para conocer en única instancia:…**1)** Las acciones directas de inconstitucionalidad contra las leyes, decretos, reglamentos, resoluciones y ordenanzas, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con **interés legítimo y jurídicamente protegido**; (…).*

b. Artículo 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011):

> ***Artículo 37.- Calidad para Accionar***. *La acción directa en inconstitucionalidad podrá ser interpuesta, a instancia del Presidente de la República, de una tercera parte de los miembros del Senado o de la Cámara de Diputados y de cualquier persona con un **interés legítimo y jurídicamente protegido**.*

Estos textos plantean dos (2) tipos de legitimidad activa:

a. Legitimación pública: Corresponde al Presidente de la República y una tercera parte de los miembros del Senado y la Cámara de Diputados.

b. Legitimación restringida: Es la que ostenta toda persona (física o moral) con un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Para accionar válidamente ante el Tribunal Constitucional en procura de un control concentrado y abstracto de constitucionalidad no basta con tener *legitimación procesal activa*, sino que en el caso de aquellas personas que no tienen la investidura pública a que alude la primera parte del artículo 185.1 de nuestra Carta Magna, se debe poseer además un interés jurídico que debe ser además, *legítimo y jurídicamente protegido*.

La legitimación activa también es conocida en el derecho dominicano como "calidad". De hecho, cuando el legislador ordinario se refiere en el artículo 37 de la Ley núm. 137-11 a la capacidad procesal que debe tener toda persona para accionar en inconstitucionalidad, reproduce el contenido del artículo 185.1 de la Constitución, pero le llama a la legitimación "calidad para accionar".

La legitimación o calidad si bien por su naturaleza está íntimamente vinculada con el interés jurídico, se trata sin embargo de dos (2) cuestiones procesales diferentes. La legitimación es la capacidad que el Estado reconoce a una persona para intervenir en un proceso. El interés jurídico, en cambio, es conceptualizado por Eduardo Couture (1993)[8] como la "aspiración legítima, de orden pecuniario o moral que representa para una persona la existencia de una situación jurídica o la realización de una determinada conducta". Mientras que la legitimación es una *condición de idoneidad* del sujeto, el interés es una

[8] Couture, E. (1993). "Vocabulario Jurídico". Buenos Aires, Argentina; Ed. Depalma; p. 344

posición circunstancial de una persona frente a una situación jurídica que le beneficia o le perjudica.

En la práctica judicial estas dos (2) nociones tienen ámbitos diferenciados. Por ejemplo: el presidente de la República tiene indudablemente *legitimación activa* para interponer acciones directas en inconstitucionalidad (Art. 185.1; Constitución dominicana), pero no tiene necesariamente *interés jurídico* en ese proceso, condición que en su caso resultaría indiferente para la admisibilidad de la misma, pues solo basta su investidura. No es el caso de un particular, a quien se le requiere además de su *legitimación activa*, obligatoriamente un *interés jurídico.*

Otro ejemplo ilustrativo: el defensor del Pueblo tiene *legitimación activa* para incoar acciones de amparo (Art. 68; Ley núm. 137-11), pero es obvio que no tiene el *interés jurídico*, ya que esta aptitud solo la posee el titular del derecho fundamental amenazado o violado.

Estos ejemplos ponen de relieve dos (2) circunstancias relevantes:

a. La legitimación activa y el interés jurídico, son dos cuestiones diferenciables.

b. Un actor puede tener legitimación aunque no necesariamente interés jurídico.

El interés jurídico que se precisa para interponer una acción directa de inconstitucionalidad no tiene todos los atributos que tradicionalmente exige la doctrina procesal dominicana para demandar en justicia. En efecto, Froilán

Tavares hijo (1991)[9] señala que el interés jurídico para accionar en el derecho ordinario debe ser positivo, concreto, nato y actual, directo, personal, legítimo y jurídicamente protegido. *Positivo y concreto*, significa que el interés sea cierto y determinado; *nato y actual*, que tenga existencia y no sea eventual o una simple expectativa; *directo*, que sea inmediatamente afectado por la aplicación de la norma o acto cuestionado; *personal*, significa que el interés es exclusivamente individual y diferenciado del interés general. El constituyente de dos mil diez (2010) solo le exige a la persona que accione en inconstitucionalidad un interés con dos (2) atributos básicos: legítimo y jurídicamente protegido.

Origen, alcance y naturaleza del interés legítimo y jurídicamente protegido. Diferencia entre interés legítimo e interés simple.

La noción de "interés legítimo" surge en Francia en mil ochocientos setentay dos (1872)[10] con motivo del nuevo rol asumido por el Consejo de Estado, que decidió –en vista de los abusos y errores de la Administración– imponer condenas atendiendo a recursos relacionados con derechos subjetivos de los administrados que debían ser acreditados por estos últimos, surgiendo la idea de un interés legítimo para procurar la anulación de dichas actuaciones ilegales.

El interés legítimo es conceptualizado por el magistrado de la Corte Interamericana, Eduardo Ferrer Mac-Gregor (2009)[11] en los siguientes términos:

[9] Tavares hijo, F. (1991)."Elementos de Derecho Procesal Civil Dominicano". Volumen I. Santo Domingo, Rep. Dom. Ed. Tiempo

[10] Narrado por Jean Claude Tron Petit (2012)."¿Qué hay del interés legítimo?". Revista del Instituto de la Judicatura Federal de México. Núm. 33; p. 259-282.

[11] Ferrer Mac-Gregor, E. (2009)."Amparo Colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal". Ed. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional celebrado los días 2 y 3 de octubre de 2009 en Victoria, México.

> *El interés legítimo adquiere relevancia en lo jurídico a pesar de no descansar en un derecho subjetivo conforme a su concepción tradicional. Pero tampoco se trata de un mero interés en la legalidad (interés simple)…este tipo de interés (el legítimo) lo tiene cualquier persona, pública o privada (moral), reconocido y protegido por el ordenamiento jurídico…comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico, y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho (…).*

El interés legítimo supone una situación jurídica determinada que implica respeto por parte de las autoridades públicas y los particulares, siendo exigible una reparación en caso de ser afectada dicha situación por conductas antijurídicas. Es decir, que lo "legítimo" de ese interés significa que el actor puede accionar en función de una situación jurídica que le concierne individual y personalmente a él, no a la colectividad.

No se debe confundir la noción de interés simple con la de interés legítimo. El interés simple es el que detenta un ciudadano o habitante, por su sola condición de ser miembro de una comunidad y destinatario de un acto o norma de carácter general; pero el interés legítimo tiene otro alcance: su interés deriva del hecho de que exista una situación jurídica que le concierne, favoreciéndole o perjudicándole. En ese sentido, la doctrina procesal constitucional ha establecido una importante distinción entre ambas nociones.

El jurista francés Bruno Kornprobst (1959) citado por Gordillo (2009)[12] señala al respecto: "La diferencia entre el interés legítimo y el interés simple está en que el interés simple es común a todos los habitantes, mientras que el interés legítimo debe pertenecer a una categoría definida y limitada de individuos".

Por su parte, Ferrer Mac-Gregor (2009)[13] considera sobre este particular:

> *El interés simple corresponde a su concepción más amplia, y se identifica con las acciones populares. En ellas se reconoce legitimación a cualquier ciudadano "quivis ex populo", por el mero hecho de ser miembro de una sociedad, sin necesidad de que el sujeto invoque un interés legítimo y mucho menos un derecho subjetivo. La situación jurídica legitimante sería el mero interés en la legalidad…existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el derecho.*

El ilustre profesor argentino, Néstor Pedro Sagués (2007)[14], refiere sobre el particular:

> *Sujeto con interés legítimo. En tal supuesto hay también lesión (pero exclusiva o concurrente, según las distintas posturas) que le causa un perjuicio personal y directo, aunque en su reparación sólo esté en juego el interés general…Sujeto con interés simple. Hay aquí también en juego un derecho constitucional, pero el acto lesivo no provoca en el sujeto un agravio directo y personal. En este tema, el interés simple*

[12] Gordillo, A. (2009). "Tratado de Derecho Administrativo". Los Órganos del Estado. Buenos Aires, Argentina; Ed. Machi. P
[13] Ferrer Mac-Gregor, E. (2009); op. cit. pág. 54-55
[14] Sagues, N. P. (2007)."Manual de Derecho Constitucional". Buenos Aires, Argentina. Ed. Astrea. P. 633.

> *conduciría con la mera pretensión de exigir genéricamente el cumplimiento de la Constitución y el respeto a los derechos que reconoce ella.*

Es clara la diferenciación entre ambos tipos de interés. Por tanto, el *legítimo* no debe confundirse con el *simple*. La necesidad de resguardar la constitucionalidad o legalidad del sistema identifica un interés simple, no legítimo y es propio de los regímenes en los cuales subsiste una acción popular como mecanismo de control concentrado y abstracto de constitucionalidad, como es el caso de Colombia.

Una tendencia importante de la doctrina administrativista española, considera que el interés legítimo y el simple, son conceptos jurídicos excluyentes entre sí. En ese sentido, se expresa el profesor de la Universidad de Alicante, Santiago González-Varas (2008)[15], quien afirma:

> *(…) el **interés legítimo** es cualquier ventaja o utilidad derivada de la representación pretendida. Luego, para que exista interés legítimo en la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución impugnada debe **repercutir** de manera clara y suficiente en la **esfera jurídica** de quien acude al proceso (…) como declara el TC (sic) será necesario que la ventaja o el perjuicio en que se materialice el interés legitimador sea concreto, es decir, que cualquiera que sea su naturaleza –material o moral- **afecte o haya de afectar de forma necesaria a la esfera jurídica del sujeto** de quien se predique su condición de legitimado…No obstante la amplitud del concepto, no puede ser asimilado al interés por la legalidad, que lo haría equiparable a la legitimación popular, que solo en los casos*

[15] González-Varas, S. (2008)."Tratado de Derecho Administrativo." Tomo III. Navarra, España. Ed. Aranzadi. P. 341-343, 361.

expresamente contemplados en la ley es admisible…la acción popular significa que no es necesario hacer valer la existencia de un derecho o interés legítimo para que se admita el recurso.

Por otra parte, el concepto de "interés jurídicamente protegido", fue desarrollado en el siglo XIX por el ilustre jurista alemán Rudolf von Ihering, (citado por el profesor de la universidad complutense de Madrid, José M. Rodríguez Paniagua[16]) quien planteó que todo derecho subjetivo es un interés jurídicamente protegido; señalando además que el derecho subjetivo consta de dos (2) elementos: un elemento sustancial que es el derecho subjetivo propiamente dicho y un elemento formal o externo que es el protector de dicho derecho, es decir, la acción judicial que le tutela.

Por tanto, interés jurídicamente protegido, significa que el actor tiene, ante la amenaza de un acto o norma jurídica, un derecho subjetivo debidamente protegido por una acción judicial que le reconoce un ordenamiento jurídico determinado.

Evolución del interés jurídico para accionar en inconstitucionalidad. Inexistencia de la acción popular en el control concentrado. Limite al Tribunal Constitucional.

Hay una corriente del pensamiento jurídico dominicano, que considera que el requerimiento de un interés legítimo y jurídicamente protegido, consagrado por el constituyente en el artículo 185.1 de la Constitución de la República, pudiera dar pie a una interpretación que nos lleve a la conclusión de que aún es posible la acción popular en materia de control concentrado de

[16] Paniagua Rodríguez, J. M. (1987)."Rudolf von Ihering." Anuario de Filosofía del Derecho. Ministerio de Justicia. Madrid, España; p. 261-262

inconstitucionalidad, tal y como acontecía en el régimen constitucional anterior.

En la anterior Constitución dominicana de dos mil dos (2002), el artículo 67.1 establecía que además de las autoridades del Estado, legitimadas para interponer acciones directas de inconstitucionalidad, también podía interponer dicha acción, cualquier persona que ostentara la condición de "parte interesada". Esta noción sugería un interés más amplio que el que se deduce de la fórmula establecida en el prealudido artículo 185.1 de nuestra Carta Magna.

La Suprema Corte de Justicia, órgano que fungía como jurisdicción constitucional antes de la Constitución de dos mil diez (2010), llegó a establecer una noción de "parte interesada" en los siguientes términos:

> *Es aquella que figure como tal en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional, o que justifique un interés legítimo, directo y actual, jurídicamente protegido, o que actúe como denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto, para lo cual se requerirá que la denuncia sea grave y seria* **[Sentencia núm. 14 del treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998); B.J. 1054, tomo I; S.C.J.].**

Por tanto, "parte interesada" para la Suprema Corte de Justicia podía ser:

a. Cualquier persona que figure como parte en una instancia, contestación o controversia de carácter administrativo o judicial, contra la cual realice un acto

uno de los poderes públicos, basado en una disposición legal, pretendidamente inconstitucional;

b. Cualquier persona contra la cual se realice un acto por uno de los poderes públicos y que justifique un interés legítimo, directo, actual y jurídicamente protegido;

c. Cualquier persona, que sin ser parte de un proceso administrativo o judicial; sin tener un interés legítimo, directo, actual y jurídicamente protegido; sea denunciante de la inconstitucionalidad de la ley, decreto, resolución o acto.

Esta concepción jurisprudencial de la noción de "parte interesada" constituyó una evolución frente a la que asumía la anterior administración de la Suprema Corte de Justicia y que fuera plasmada en la sentencia del primero (1º) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), al establecer que "parte interesada" era "figurar como parte en una instancia administrativa o judicial o haber sido perjudicado con la ejecución de un acto emanado de uno de los poderes públicos en ejecución de una ley considerada inconstitucional" **[Sentencia del primero (1º) de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995); B.J. 1018; S.C.J.].**

La interpretación de la Suprema Corte en mil novecientos noventa y ocho (1998) respecto del concepto de "parte interesada" consagró la acción popular como medio procesal idóneo para impugnar la inconstitucionalidad de los actos estatales. Obsérvese que la referida interpretación de mil novecientos noventa y ocho (1998), no sólo amplió la legitimación para accionar, que reconocía limitadamente la jurisprudencia de mil novecientos noventa y cinco (1995), sino que además extendió la cobertura de los actos impugnables: ya no sólo se circunscribía a la ley, sino también a otros actos de poder público.

Con la reforma constitucional de dos mil diez (2010), no hay dudas –de conformidad con el artículo 185.1 de nuestra Ley de Leyes– que el constituyente quiso condicionar el interés jurídico requerido para accionar en inconstitucionalidad por vía directa, al exigir un interés cualificado para ello: legítimo y jurídicamente protegido. Sólo hay que observar que el constituyente de dos mil diez (2010), sólo escogió una de las tres (3) situaciones legítimantes reconocidas en la referida jurisprudencia de mil novecientos noventa y ocho (1998), la que se refiere al interés legítimo y jurídicamente protegido. Esto significa que conscientemente el poder constituyente optó por descartar la acción popular como vía procesal para objetar la inconstitucionalidad.

Esta decisión del poder constituyente, de establecer que para las acciones directas en inconstitucionalidad interpuesta por particulares se requiera un interés legítimo y jurídicamente protegido que, en esencia, se distancia de la vieja noción de "parte interesada" y por ende de la acción popular, no puede ser desconocida por el Tribunal Constitucional, al ser una decisión dimanada del soberano que en definitiva es el pueblo y este es un límite infranqueable para nuestro Tribunal.

En ese sentido, los profesores españoles Pedro Gonzalez-Trevijano y Jorge de Esteban (2000[17]) señalan:

> *Es misión principal de los tribunales constitucionales vigilar…por el buen funcionamiento del régimen constitucional. Pero el Tribunal Constitucional no configura éste, ni lo modifica, lo que sería una decisión soberana, sino que aparece más bien como un comisionado*

[17] Gonzalez-Trevijano, P. & De Esteban, J. (2000)."Tratado de Derecho Constitucional". Volumen III. España. Ed. Textos

del poder constituyente, a efectos de que se respete la voluntad del pueblo manifestada al aprobar la Constitución, como pacto fundacional del Estado.

Los accionantes no detentan interés legítimo y jurídicamente protegido. Insostenibilidad del argumento esbozado en la sentencia.

El interés que debe ostentar todo demandante en control concentrado de la constitucionalidad es el indicado en los artículos 185.1 de la Constitución de la República y 37 de la Ley núm. 137-11 de dos mil once (2011): un interés legítimo y jurídicamente protegido. Esto significa que el accionante debe demostrar que en su caso, la anulación por inconstitucionalidad le concierne, por perjudicarle directamente el acto o norma cuestionado, en algún derecho o situación jurídica que le atañe (*interés legítimo*) y que dicho derecho o situación esté tutelada por alguna acción judicial que el ordenamiento jurídico le reconozca al reclamante (*interés jurídicamente protegido*).

Así lo ha interpretado la más reputada doctrina sobre la materia. En efecto, el eminente jurista venezolano Allan Brewer-Carías (2011)[18] , al analizar la realidad jurídica dominicana, considera:

> *(…) se establece en general que la acción de inconstitucionalidad puede ser impuesta por cualquier persona, "con interés legítimo y jurídicamente protegido" (Art. 37). En consecuencia, sea cual fuere la naturaleza del acto estatal objeto de la impugnación, es decir, trátese o no de un acto estatal de carácter normativo, la condición legal para intentar la acción de inconstitucionalidad es que sólo las personas*

[18] Brewer-Carias, Allan (2011)."El Sistema de Justicia Constitucional en la República Dominicana y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y los Procedimientos Constitucionales". Revista Estudios Constitucionales, Año 9, Nº 1, 2011, pp. 303 - 338.

> ***afectadas por los mismos**, y que por tanto, sean titulares de un "**interés legítimo**", es decir, derivado de **un título jurídico** y que se encuentre **jurídicamente protegido**, pueden interponerla…En esta forma, se eliminó de la Ley Orgánica toda posibilidad de que la acción de inconstitucionalidad se pudiera configurar como una **acción popular, que corresponde a todos los ciudadanos por el simple interés en la constitucionalidad**, como existe en Colombia y Venezuela.*

En el caso ocurrente, los accionantes alegan que su calidad se deriva de su condición de munícipes y usuarios del servicio de agua en la ciudad de La Romana. En la sentencia se considera que la legitimación activa de los reclamantes se deduce del hecho de que el consumo del agua un derecho colectivo y difuso y por tanto la composición del Consejo de Directores de la Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (COAAROM) es una cuestión que les concierne, pues "su composición impactaría directamente en las decisiones que se adopten respecto de un recurso natural al cual toda persona tiene derecho, razón que habilita a los accionantes a actuar en la especie".

No obstante, los reclamantes lo que objetan es el artículo 6 de la Ley núm. 385-98 del dieciocho (18) de agosto de mil novecientos noventa y ocho (1998), específicamente su acápite h), que señala quienes integran el Consejo de Directores de la COAAROM. Conforme a esta disposición legislativa, el Consejo estará integrado por:

a. Un (1) presidente, nombrado por el Poder Ejecutivo, y que presidirá el Consejo;

b. Un (1) representante de la Cámara de Comercio y Producción de La Romana, INC.;

c. Un (1) representante de la administración del Central Romana Corporation;

d. El gobernador de la provincia La Romana;

e. El director general de la COAAROM, el cual será nombrado por el Consejo de Directores;

f. Un (1) representante del Instituto de Aguas Potables y Alcantarillados (INAPA);

g. Los síndicos de los distintos municipios de La Romana;

h. Los legisladores de la provincia La Romana.

Objetan específicamente la presencia, en dicho consejo, de los legisladores de la provincia La Romana bajo el predicamento de que dicha participación viola la regla de incompatibilidad del cargo de legislador con otra función pública (Art. 77.3 de la Constitución).

Curiosamente la sentencia, considera que la legitimación activa de los accionantes se deriva del hecho de que la presencia de funcionarios públicos con incompatibilidad para integrar el Consejo de Directores de la COAAROM, podría "impactar directamente" en las decisiones que se adopten respecto del uso del agua y como toda persona tiene un derecho colectivo a su uso, esta circunstancia "habilita a los accionantes a actuar en la especie."

Se advierte que ni la norma impugnada –acápite h) del artículo 6 de la Ley núm. 385-98–, ni el objeto de la acción directa de inconstitucionalidad (que no reclama violación al derecho al uso del agua, sino a una regla de incompatibilidad de un cargo electivo) implican violación para algún derecho subjetivo de los reclamantes o algún perjuicio personal y directo derivado del hecho de que en la composición del Consejo de Directores de la COAAROM hubiere o no personas con inhabilitación para integrar dicho órgano, que es lo que en definitiva configura el *interés legítimo*; en este caso, no se puede alegar que se hace por preservar la constitucionalidad o legalidad del sistema por su condición de ciudadanos, pues esto sería un *interés simple* y no un *interés legítimo*, que como hemos precisado anteriormente es otra cuestión.

Tampoco quedó establecido si los accionantes ostentan un *interés jurídicamente protegido*, al no invocarse algún derecho subjetivo –cuya titularidad les corresponda– y que el mismo hubiere sido afectado con la situación denunciada y por ende, el derecho dominicano le garantice el ejercicio de una acción judicial.

El interés calificado, que debe revestir todo aquel que de manera directa cuestiona por inconstitucional una norma ante el Tribunal Constitucional dominicano, se manifiesta en el vínculo existente entre los accionantes y la norma impugnada, siendo esto lo que les otorga la legitimación procesal activa para interponer acciones directas de inconstitucionalidad.

Entendido esto, en el presente caso, los accionantes no ostentan la legitimación procesal activa exigida por la Constitución del veintiséis (26) de enero de dos mil diez (2010) en su artículo 185, numeral 1, y el artículo 36 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011).

Por tanto, entendemos que la solución procesal conforme con las normas jurídicas del caso era la declaratoria de inadmisibilidad de la acción, por no detentar los accionantes el interés cualificado que requieren los artículos 185.1 de la Constitución y 37 de la Ley núm. 137-11, Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales del trece (13) de junio de dos mil once (2011), esto es, un interés legítimo y jurídicamente protegido.

Firmado: Leyda Margarita Piña Medrano, Jueza Primera Sustituta, Presidenta en funciones.

La presente sentencia es dada y firmada por los señores jueces del Tribunal Constitucional que anteceden, en la sesión del Pleno celebrada el día, mes y año anteriormente expresados, y publicada por mí, secretario del Tribunal Constitucional, que certifico.

Julio José Rojas Báez
Secretario